

Política audiovisual europea y diversidad cultural en la era digital¹

European audiovisual policy and cultural diversity in the digital era

MA. TRINIDAD GARCÍA LEIVA²

Se estudia la implementación de la Convención UNESCO de 2005 sobre diversidad cultural en la formulación de las políticas europeas destinadas al audiovisual digital. Partiendo de un análisis documental crítico se constata la influencia del tratado, aunque más en la esfera de la promoción que de la protección y con una función más legitimadora de lo existente, que generadora de nuevas iniciativas.

This paper considers the implementation of the 2005 UNESCO Convention on cultural diversity in the formulation of the European audiovisual policies in the digital field. The influence of the treaty is verified taking as a point of departure a critical documentary analysis. Nevertheless, such is the case for promotion rather than protection measures, and with a legitimizing rather than an innovative aim.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, UNESCO, comunicación, cultura, política pública.

KEY WORDS: European Union, UNESCO, communication, culture, public policy.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto “Diversidad de la industria audiovisual en la era digital” (CSO2014-52354-R), del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad de España.

² Universidad Carlos III de Madrid, España.

Correo electrónico: mtgleiva@hum.uc3m.es

Edificio Ortega y Gasset. Calle Madrid 133, 28903; Getafe, España.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto analizar la implementación de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales³ por parte de la Unión Europea (UE) en la formulación de su política audiovisual, especialmente en el ámbito digital.

La Convención, que fue aprobada en el marco de la 33ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París el 20 de octubre de 2005, es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que reconoce el carácter distintivo de los bienes, servicios y actividades culturales, como vectores de transmisión de identidad, valores y sentidos; así como el hecho de que los mismos no son mercancías o bienes de consumo que puedan ser considerados únicamente como objetos de comercio, aunque tengan un valor económico importante.

El tratado plantea un nuevo marco internacional para la gobernanza y la gestión de la cultura mediante:

- El fomento de políticas y medidas culturales que promuevan la creatividad, faciliten el acceso de los creadores a los mercados nacionales e internacionales y aseguren que estas expresiones son accesibles al público en general.
- El reconocimiento y la optimización de la contribución global de las industrias culturales al desarrollo económico y social, especialmente en los países en desarrollo.
- La integración de la cultura en las estrategias y políticas de desarrollo sostenible.
- La promoción de la cooperación internacional para facilitar la movilidad de los artistas, así como el flujo de bienes y servicios culturales.

Hasta abril de 2016, 142 Estados, además de la UE, habían ratificado la Convención que entró en vigor en 2007. La importancia del estudio de este tratado reside, además de su significado para el derecho internacio-

³ En adelante la Convención (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] 2005).

nal de la cultura y la formulación de políticas nacionales (Barreiro, 2011; Bernier, 2008; Graber, 2006; Obuljen & Smiers, 2006), problemática digital incluida (Guèvremont, 2013; Rioux et al., 2015), en que aborda la única convención de la UNESCO de la que ha formado parte la UE.

La Comisión Europea (CE) no solo participó en las negociaciones relacionadas con su elaboración junto a los Estados miembros, sino que el Consejo de la Unión Europea (Diario Oficial de la Unión Europea [DOUE], 2006) subrayó en 2006, momento de su adopción, que la misma constituye un pilar pertinente y eficaz para la promoción de la diversidad cultural y de las relaciones culturales, que son de suma importancia tanto para la Comunidad como para sus Estados miembros. Con posterioridad, la Agenda Europea para la Cultura (DOUE, 2007) colocaría definitivamente a la Convención entre el conjunto de referencias obligadas a la hora de formular políticas.

En otras palabras, estudiar la implementación de la Convención por parte de la UE es relevante para la comunidad internacional en general, y para el resto de organizaciones de integración económica regional, así como para los Estados que la ratifiquen (las Partes), en particular, dado que la UE se ha comprometido con su aplicación, jugando un rol importante tanto en su adopción como en el debate que condujo a su elaboración (CE, 2012a).

Tal discusión, generalmente conocida como “comercio versus cultura”, refiere fundamentalmente a la desigual circulación e intercambio de bienes y servicios audiovisuales en nivel internacional.⁴ En su evolución, tanto la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (UNESCO, 2001), como las negociaciones que tuvieron lugar sobre la liberalización de los servicios audiovisuales, durante la última fase de la Ronda Uruguay (1986-1994) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (más conocido por su sigla en inglés GATT), aparecen como antecedentes cruciales de la Convención (Frau-Meigs, 2002; Grant, 2011).

Así pues, detenerse en la política audiovisual europea es especialmente pertinente porque: a) la discusión sobre la protección y promo-

⁴ Para diferentes aproximaciones véanse: Bernier (2005); Mattelart (2006), o Sauv e & Steinfatt (2000).

ción de los bienes y servicios audiovisuales en el contexto del comercio internacional está en el origen de la Convención; b) la UE ha jugado un rol importante en su desarrollo y c) el sector audiovisual ocupa un lugar central en las políticas comunitarias de comunicación y cultura.⁵ Su traducción a la era digital, además, es una de las preocupaciones centrales de la denominada Agenda Digital para Europa (CE, 2010).

En cualquier caso, antes de avanzar es necesario recordar que en verdad es poco, en términos de obligaciones, lo que se espera de las Partes a partir de la ratificación de la Convención (Burri, 2013). Dos son únicamente las provisiones que se expresan como obligatorias: las contenidas en los artículos 16 (Trato preferente a los países en desarrollo) y 17 (Cooperación internacional en situaciones de grave peligro para las expresiones culturales). Si por un lado se estipula que los países desarrollados deben facilitar sus intercambios culturales con aquellos en desarrollo, otorgando un trato preferente a los artistas y otros profesionales de la cultura, así como a sus bienes y servicios culturales. Por otro lado se señala que las partes cooperarán para prestarse asistencia mutua cuando existan expresiones culturales que corran riesgo de extinción o sean objeto de grave amenaza.

La Convención contiene otros tres artículos sumamente importantes que están redactados, por el contrario, bajo la forma de posibilidades: el 6° sobre Derechos de las partes en el plano nacional; el 7° sobre medidas para promover las expresiones culturales, y el 8° respecto de las medidas para proteger las expresiones culturales. Si el primero recuerda que las partes podrán adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios, y presenta un listado no exhaustivo de tipos de iniciativas posibles, los otros dos establecen que las Partes procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a promover y proteger las expresiones culturales.

El hecho de que las obligaciones contenidas en los artículos 16 y 17 puedan encuadrarse en la dimensión externa de la política europea, y las posibilidades presentadas por los artículos 6°, 7° y 8° refieran a su

⁵ Donders, Pauwels y Loisen (2014) o Ward (2008), por citar solo dos ejemplos.

dimensión interna, justifican el interés de prestar atención a la implementación de la Convención en ambos niveles de análisis. Por razones de espacio, sin embargo, este trabajo solo da cuenta de la dimensión interna de la política audiovisual sin dejar de reconocer por ello la importancia de su proyección exterior.

METODOLOGÍA Y ANTECEDENTES

Para analizar hasta qué punto la UE ha tenido en cuenta a la Convención en sus iniciativas destinadas al audiovisual digital, se propone un análisis interpretativo, desde la perspectiva crítica de la economía política de la información, la comunicación y la cultura, que permita caracterizar las políticas en materia. La metodología elegida descansa en el análisis documental con el objeto de detectar si –y en su caso, cómo– los artículos de la Convención han sido operacionalizados en las iniciativas comunitarias de protección y/o promoción del audiovisual digital. Las fuentes principales son el conjunto de textos legales –conocidos como legislación secundaria, que afectan al audiovisual, así como a los documentos de posición, referidos como *soft law*, de los principales actores implicados– elaborados a partir de la ratificación de la Convención por parte de la UE el 18 de diciembre de 2006.

A fin de comprender la naturaleza compleja del objeto de estudio propuesto, y la pertinencia de la metodología elegida, es preciso efectuar con antelación una serie de aclaraciones relacionadas con las fuentes y actores mencionados siguiendo la explicación que da de sí misma la propia UE (CE, 2014) y Donders, Loisen y Pauwels (2014).

Como bien recuerdan estos autores, el estado del arte de la investigación sobre la política comunitaria de medios permite afirmar con solvencia que no existe en este ámbito, un campo de actuación –y por tanto de estudio– claramente definido, con una lógica subyacente consensuada, una única autoridad competente o bien agentes con intereses homogéneos. Esta es la razón por la cual, afirman, es más correcto hablar de políticas en plural: los actores, instrumentos regulatorios e intereses en juego son muchos y muy diversos, como se explica a continuación.

Respecto de los actores, si bien es cierto que instancias como el Tribunal de Justicia han tenido un rol significativo en determinados momentos

de la evolución de las políticas de comunicación de la UE, las instituciones más importantes en su definición son el Parlamento Europeo (PE), que representa a los ciudadanos; el Consejo Europeo (CEu), compuesto por los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros; el Consejo, que representa a los gobiernos de los Estados miembros, y la Comisión Europea (CE), que representa los intereses de la UE en su conjunto. A su vez, el rol de esta última suele ser determinante, ya que en general es la CE quien propone la nueva legislación que adoptan el PE y el Consejo e implementan los Estados miembros y, cuando corresponde, la propia CE. El CEu define el rumbo y las prioridades políticas generales de la UE, pero no ejerce ninguna función legislativa.

La consideración de la regulación comunitaria supone diferenciar, de la legislación primaria (los tratados de la UE), la secundaria (directivas, reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes) y lo que se conoce como *soft law* (comunicaciones de la CE). La legislación secundaria supone diferentes tipos de actos jurídicos que se aplican de distintas formas: mientras que un reglamento es vinculante y de aplicación directa en todos los Estados miembros; una directiva es una ley por la que se los obliga a lograr un objetivo determinado, y una decisión, obligatoria en todos sus elementos, puede estar destinada a los Estados, grupos de personas o incluso a individuos. Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes. Las comunicaciones de la CE, por su parte, si bien solo ponen de manifiesto su posición respecto de algún asunto, suelen tener importantes efectos prescriptivos, ya que buena parte de las mismas (bajo la forma de consultas, libros blancos, libros verdes, etc.) acaban siendo antecedentes inmediatos de nueva legislación.

Finalmente, a la compleja interacción de actores e instrumentos legales mencionada, deben sumarse una miríada de intereses de naturaleza variopinta (económica, social, ideológica, cultural ...) que pueden detectarse en las políticas de la UE. Tales intereses pueden responder no solo a las diferencias que puedan existir respecto de cómo se conciben las relaciones de comunicación, cultura y sociedad entre los órganos de la UE y los Estados miembros, sino también y por supuesto a las distintas concepciones que existan al interior del PE, el CEu y, obviamente, la CE, la cual se organiza en Direcciones Generales (DG) con competencias entrelazadas.

Aquellas DG con competencias en el ámbito audiovisual son fundamentalmente: Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, y Educación y Cultura; aunque los estudios sobre políticas europeas de comunicación y cultura señalan sistemáticamente la importancia de: Competencia, Comercio, Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, e Investigación e Innovación.

En función de las precisiones hasta aquí presentadas y la consideración de algunos análisis e informes que ya han dado cuenta de la implementación de la Convención por parte de la UE (Baltà, 2014; Burri, 2013; CE, 2012a; Germann Avocats, 2010; Loisen, 2014; Richieri Hanania, 2014; Richieri & Ruiz, 2014), se postula el análisis –en el contexto del tratado y, en particular, sus artículos 6º a 8º– de las principales iniciativas europeas de promoción y protección de la diversidad del audiovisual digital formuladas desde la ratificación de la Convención (aunque cuando resulte necesario se mencionan sus antecedentes de forma sintética).

POLÍTICAS EUROPEAS DE PROTECCIÓN Y/O PROMOCIÓN DEL AUDIOVISUAL

Las iniciativas a analizar pueden agruparse en los tres grandes tipos que retratan los epígrafes presentados a continuación: medidas de coordinación y armonización legislativa, diseñadas o no específicamente para el sector audiovisual, y medidas explícitas de apoyo y de preservación, estén estructuradas o no bajo la forma de programas.

Armonización legislativa sectorial y transversal

Entre las medidas de armonización y coordinación de disposiciones legales que afectan la prestación de servicios audiovisuales en el mercado único destacan tanto la normativa que regula la circulación de obras audiovisuales como aquella que refiere a la libre competencia, ya que en ambos casos de forma directa o indirecta se incide en la promoción y/o protección del audiovisual.

Regulación audiovisual: la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. Respecto de la circulación de obras audiovisuales euro-

peas en el mercado común y la promoción de la diversidad en esta área, el mismo año en que se aprobó la Convención se encontraba en marcha el proceso de actualización de la popularmente conocida como Directiva de Televisión sin Fronteras, cuya primera versión de 1989 había sido ya modificada en 1997. Dicho proceso condujo a una nueva versión en 2007 que dio lugar, a su vez, a la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2010 (DOUE, 2010).

Se considera que esta norma es la piedra angular de la política audiovisual de la UE, ya que se asienta en dos principios básicos: la libre circulación de obras europeas en el mercado interior y el derecho a establecer cuotas de emisión y producción de obras europeas. Adicionalmente, se regula la preservación de objetivos importantes de interés público como la protección de los menores y los consumidores y el derecho de réplica.

Si la versión primera de la Directiva únicamente atañía a la radiodifusión televisiva, dado que las sucesivas revisiones tuvieron por objetivo adaptarla al nuevo entorno de convergencia tecnológica, la armonización de las disposiciones refiere en la actualidad a lo que se denominan servicios de medios audiovisuales.⁶ Así pues, las principales disposiciones en vigor, relevantes a los fines de este artículo, son:

1. Los servicios de comunicación audiovisual tienen consideración tanto de servicios culturales como económicos, en el marco explícito de la Convención.

⁶ Según la Directiva, mientras que el concepto “medios” refiere a los medios de comunicación de masas (los que están destinados a una parte significativa del público general), “servicio” abarca cualquier forma de actividad de radiodifusión televisiva de programas. A su vez, los servicios de medios audiovisuales pueden ser “lineales” (estar sujetos a horarios prefijados para su visionado simultáneo a la emisión), o “no lineales” (ofrecidos a la carta para ser visionados por el receptor en el momento por éste elegido, con base en un catálogo de programas seleccionado por el prestador con objeto de informar, entretener o educar al público en general a través de redes de comunicaciones electrónicas).

2. Se garantiza la libertad de recepción de servicios de comunicación audiovisual procedentes de cualquier Estado miembro.
3. Se promueve la distribución y la producción de programas televisivos:
 - a) Los organismos de radiodifusión deben reservar, siempre que sea posible, una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión para obras europeas.
 - b) A su vez, también siempre que sea posible, dichos organismos deben reservar a obras europeas de productores independientes, como mínimo, 10% de su tiempo de emisión o, alternativamente, el 10% de su presupuesto de programación.
 - c) Se insta a los Estados a crear organismos e instituciones reguladoras nacionales, garantizar su independencia y velar porque ejerzan sus competencias con imparcialidad y transparencia.

Mucho se ha escrito sobre la implementación y las sucesivas revisiones de esta norma a la que suele criticarse, entre muchas otras cosas, porque no regula del mismo modo todos los servicios audiovisuales independientemente de su canal de difusión (Katsirea, 2014). En julio de 2015, la CE lanzó una consulta pública sobre la Directiva, en el marco de la denominada Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa (CE, 2015). Aunque los documentos asociados a estas cuestiones refieran la importancia de la diversidad cultural, ninguno menciona explícitamente a la Convención, como sí ocurre con la norma en vigor.

En otras palabras: mientras que en el recorrido transitado de la televisión sin fronteras a los servicios de comunicación audiovisual la Convención parece haber sido tenida en cuenta, no está claro cuál será su influencia futura en la regulación del audiovisual europeo en el paisaje digital.

Regulación de la competencia: el caso de la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas vs. España. En la medida en que las prácticas abusivas o los procesos de concentración pueden atentar contra los distintos tipos de agentes que participan de la creación cultural, las normas relacionadas con la competencia pueden ser una herramienta importante para promover y también proteger la diversidad del audiovisual digital. Al respecto, la UE cuenta con elementos para prevenir los mono-

polios, supervisar las fusiones y las ayudas estatales, así como controlar el funcionamiento de aduanas y sistemas impositivos.

Los principales instrumentos legales en los que se ha basado la aplicación de la política de competencia al sector audiovisual son: el Reglamento comunitario sobre concentraciones entre empresas (Diario Oficial de las Comunidades Europeas [DOCE], 2004); el Reglamento relativo a las normas sobre competencia previstas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOCE, 2003), y los criterios de aplicación y evaluación de las ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, y al despliegue rápido de redes de banda ancha (DOUE, 2009, 2013a, 2013b).

Solo la última reformulación de las directrices sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (DOUE, 2009) y a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (DOUE, 2013b), que en origen datan de 2001, contienen referencias explícitas a la Convención. Por lo tanto, el único caso concreto de implementación del tratado en asuntos relativos a la competencia, en el cual se apela a la Convención para justificar una decisión, es el conocido como la controversia de la Unión de Televisiones Comerciales en Abierto (UTECA) vs. Reino de España.⁷

En el contexto de la obligación que tienen los operadores de televisión en España de invertir en la financiación anticipada de obras cinematográficas y películas para televisión (Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio), la UTECA interpuso una demanda contra el Estado por considerar ilegal tal obligación. En abril de 2007, el Tribunal Supremo de Justicia español solicitó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) un pronunciamiento al respecto acerca de si puede un Estado dictar normas más estrictas que las definidas por la Directiva de Televisión sin Fronteras, y si se ajusta a dicha Directiva y al Tratado de la CE imponer que a su vez 60% de la mencionada inversión obligatoria se destine a obras en lenguas oficiales de España.

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2009, asunto C-222/07, UTECA.

La sentencia del TJUE, publicada el 5 de marzo de 2009, constituye la primera vez que este Tribunal se pronuncia invocando el texto de la Convención. Concretamente alega que lengua y cultura están íntimamente relacionadas, y que no es posible afirmar que el promover una o varias lenguas oficiales deba ir acompañado necesariamente de otros criterios. Por otra parte, si bien la inversión de 5% de los ingresos no parece afectar a las libertades fundamentales del Tratado de la Comunidad Europea, el hecho de que 60% de las inversiones deba destinarse a producciones en alguna de las lenguas de España podría suponer restricciones a la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento, la libre circulación de capitales y la libre circulación de trabajadores. Pese a esto, el TJUE consideró que tales restricciones deben ser asumidas en beneficio del interés general, expresado, en este caso, en la defensa del multilingüismo español (y de la diversidad cultural).

Medidas de apoyo

A pesar de que los programas de promoción de la cultura existen desde principios de la década de 1990 (en el caso del audiovisual el primer programa MEDIA data de 1991), la política cultural en el nivel europeo no contó con un marco estratégico hasta la llegada de la Agenda Europea para la Cultura (DOUE, 2007), la cual fue elaborada de forma contemporánea a la adopción de la Convención. La Agenda propone tres objetivos estratégicos relacionados con: la diversidad cultural y el diálogo intercultural; la cultura como catalizadora de la creatividad y la innovación, y la cultura en las relaciones internacionales.

Esta agenda se ha hecho realidad a través de planes de trabajo multianuales en consonancia con los principios de la Convención, explicitando que promover su implementación es una prioridad. Dichos planes han ido estableciendo metas concretas para diversos programas, los cuales terminaron por converger en Europa Creativa. Hasta su aparición, la medida específica de apoyo al sector audiovisual europeo fue el Programa MEDIA en sus sucesivas ediciones (la última para el periodo 2007-2013).

Del Programa MEDIA a Europa Creativa. Aunque en las últimas formulaciones de MEDIA la referencia a la Convención no aparece, entre

los objetivos perseguidos por este programa el fomento a la diversidad lingüística y cultural de Europa ha estado presente desde el año 2001 –con MEDIA Plus primero y MEDIA 2007 después–. MEDIA 2007 persiguió, además, garantizar el acceso al patrimonio cinematográfico y audiovisual europeos, favorecer el diálogo intercultural, aumentar la circulación y la audiencia de las obras audiovisuales europeas dentro y fuera de la UE, y reforzar la competitividad del sector. De ahí que las actuaciones se plantearan con el objeto de apoyar el desarrollo, distribución, promoción y formación audiovisual.

La valoración de MEDIA 2007 hecha por la CE (2011a), en términos de promoción de la diversidad cultural y lingüística, fue positiva. Y la meta de esta promoción se ha conservado en el diseño de las iniciativas que aglutina Europa Creativa. De hecho, el Reglamento por el que se establece subraya que un esquema de apoyo debería fomentar la diversidad cultural a escala internacional, en consonancia con la Convención (DOUE, 2013c).

Europa Creativa se organiza, con una dotación de 1 mil 460 millones de euros para el periodo 2014-2020, en dos subprogramas. El subprograma MEDIA es el que continúa con las líneas de apoyo a la formación, desarrollo, distribución y promoción del audiovisual europeo, además de contemplar especialmente a los agentes de ventas, las redes de cines, los creadores independientes de videojuegos y las audiencias. Este subprograma, presenta oportunidades para:

- Iniciativas cuyo objetivo es promover la distribución de obras y el acceso a los mercados.
- Propuestas para el desarrollo de proyectos o paquetes de proyectos.
- La producción de programas de televisión o videojuegos.
- Actividades que contribuyan a un aumento del interés y mejora en el acceso a obras audiovisuales.
- Actividades que promuevan el interés en los filmes, tales como los festivales.
- Medidas que faciliten la coproducción internacional y fortalezcan la circulación y distribución de las obras.
- Actividades que contribuyan al fortalecimiento de habilidades y capacidades de los profesionales del sector audiovisual.

Es posible afirmar, por tanto, que los sucesivos programas de apoyo al sector audiovisual europeo fueron acompañando conceptualmente el debate alrededor de la formulación de políticas de promoción al sector, dado que a partir del cambio de milenio los documentos pondrán en valor la diversidad lingüística y cultural incorporándolas como elementos legitimadores del discurso. La aprobación de la Declaración sobre la diversidad primero y la Convención después no dejarán referencias explícitas en la formulación de los programas, sin embargo, hasta la llegada de Europa Creativa.

En cualquier caso no está clara cuál será la influencia de la Convención en lo que respecta al futuro de la promoción del audiovisual europeo si se tiene en cuenta que Europa Creativa convive con intentos de formulación de iniciativas que piensan a los contenidos audiovisuales en línea más en clave de mercado único que de diversidad. La mencionada Agenda Digital para Europa destaca la necesidad de mejorar las condiciones para el desarrollo de los servicios de contenidos creativos en línea pero, en cuanto a su promoción, solo se han avanzado documentos que no se fundamentan en la Convención aunque contengan la expresión diversidad cultural (CE, 2012b, 2013).

Medidas de preservación

En relación con las iniciativas explícitas de protección del audiovisual, lo primero a destacar es que la protección se ha entendido siempre como preservación del patrimonio audiovisual. Ahora bien, originalmente más enfocadas hacia la cinematografía (DOUE, 2000, 2005), la llegada de la Agenda Digital para Europa ha trasladado la atención a la digitalización y accesibilidad en línea de la cultura en general (CE, 2011b), aunque como se verá con dudosos resultados.

Los problemas de Europeana. La Agenda Digital para Europa contiene, en su largo listado de desafíos, un punto dedicado a la digitalización del patrimonio cultural europeo para hacerlo accesible en línea y preservarlo para futuras generaciones. De forma tal que el objetivo es que los archivos audiovisuales –además de las colecciones y archivos de museos, bibliotecas y galerías– se encuentren disponibles en Internet.

Este objetivo, sin embargo, ya existía solo que aún no se ha desarrollado y estructurado a través de programas. Si por un lado bebe del trabajo previamente efectuado, por ejemplo, para el lanzamiento de Europeana en 2008 –portal cuya meta era convertirse en el acceso único y principal a la cultura digital europea–, por otro lado los escasos resultados alcanzados, en buena medida dependientes del trabajo de los Estados miembros, son incluso más pobres en términos audiovisuales.

Cabe señalar, finalmente, que en todo este recorrido las referencias a la diversidad cultural se han ido desdibujando mientras que la explícita alusión a la Convención nunca se ha registrado.

CONCLUSIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN EUROPEA DE LA CONVENCIÓN SOBRE DIVERSIDAD

Las páginas precedentes ponen de manifiesto que es posible constatar la implementación de la Convención en la formulación de la política audiovisual europea, aunque con las notas distintivas que se señalan a continuación.

Las iniciativas de protección y promoción del audiovisual aquí recogidas ya existían al momento de ratificarse el tratado, bien bajo el paraguas de la armonización legislativa o de programas estructurados. Adoptar la Convención tuvo, por tanto, más una función legitimadora de las medidas existentes que un efecto generador de nuevas decisiones que dieran vida a sus artículos 6º, 7º y 8º, especialmente, en un contexto crecientemente digital. Los casos concretos de operacionalización se detectan fundamentalmente en relación con la promoción del audiovisual aunque siempre allí donde ya existían interés y tradición.

De esta forma, por un lado, los programas de promoción acabaron recogiendo en su evolución –de MEDIA a Europa Creativa– el espíritu y a veces también la letra del tratado, pero sin dar muestras de que ello tuviera consecuencias en lo que a la adaptación de tales programas a la era digital respecta ni de que la Convención fuera a tener influencia alguna en la evolución futura de este tipo de medidas.

Por otro lado, y muy por el contrario, las medidas de protección del audiovisual, centradas inicialmente en preservar el patrimonio cinema-

tográfico, y sin conseguir después materializar las promesas de Europea, no solo no registran alusiones explícitas a la Convención sino que, por sorprendente que pueda parecer, han ido desdibujando incluso las referencias al concepto de diversidad cultural conforme avanzaba la Agenda Digital para Europa.

La promoción y protección del audiovisual planteadas a través de la armonización legislativa, ya fuera mediante regulaciones específicas (para el sector audiovisual) o transversales (para garantizar la competencia), tampoco evidenciaron ningún cambio a partir de la ratificación de la Convención, aunque ésta sí fue invocada para pronunciarse jurídicamente en una sentencia del ámbito comercial que sienta por ello una interesante jurisprudencia.

Es decir que, si por una parte, en el recorrido transitado desde la Directiva de Televisión sin Fronteras hasta la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, la referencia a la Convención se ha incorporado pero simplemente como parte del argumento; por otra parte, si bien las directrices vigentes en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, y a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, contienen referencias explícitas a la Convención, lo cierto es que el único caso concreto de implementación en un asunto relativo a la regulación de la competencia es el conocido como la controversia UTECA vs. Reino de España.

En definitiva, es posible concluir que el grado de compromiso y de coherencia de la UE a la hora de operacionalizar la Convención en sus políticas audiovisuales se ha visto afectado por las tensiones y complejidad inherentes a este ámbito de actuación. De modo que aunque numerosos documentos manifiesten un compromiso político con el tratado, lo cierto es que no son tantos los textos legales y programas que lo materializan y, por lo tanto, lo hacen realidad. La coherencia sigue siendo pues el principal desafío, muy especialmente en un ámbito, el cultural, en el que la consecución ya compleja de objetivos de promoción y protección se suma al históricamente difícil encaje de las políticas culturales con las de corte económico e industrial.

Cabe señalar, para finalizar, que las opciones futuras de implementación de la Convención por parte de la UE en el ámbito audiovisual digital se verán lastradas si no se consigue hacer converger a las polí-

ticas audiovisuales con aquellas destinadas a las redes. No es posible ignorar, por ejemplo, que lo que ocurre con Internet o el espectro radioeléctrico tiene importantes repercusiones para la diversidad de las expresiones audiovisuales. Baste como ejemplo hacer referencia a los conceptos de neutralidad de red y servicio universal: si los mismos solo se definen atendiendo a aspectos técnicos y/o mercantiles, aquellos servicios audiovisuales digitales “únicamente” rentables desde un punto de vista social y cultural nunca tendrán protección y, mucho menos, promoción.

Referencias bibliográficas

- Baltà, J. (2014). *Evaluation of UNESCO's standard-setting work of the culture sector. Part IV-2005. Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. París, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Barreiro, B. (2011). *La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO*. Madrid, España: Iustel.
- Bernier, I. (2005). Trade and culture. En P. Macrory, A. Appleton & M. Plummer (Eds.), *The World Trade Organization. Legal, economic and political analysis*. Vol. 2. (pp. 747-794). Nueva York, EE.UU.: Springer.
- Bernier, I. (2008). La Convención sobre la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y de la política. *Bulletin de Nouvelles sur la Diversité des Expressions Culturelles*, 8 (19), 1-27.
- Burri, M. (2013). Business as usual? The implementation of the UNESCO Convention on Cultural Diversity and EU media law and policies. *European Law Review*, 38, 802-825.
- Comisión Europea-CE. (19 de mayo de 2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Digital para Europa* (COM[2010]245 final). Bruselas, Bélgica: Autor.
- Comisión Europea-CE. (2011a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Europa Creativa. Un nuevo*

- programa marco para los sectores cultural y creativo (2014-2020)* (COM[2011]786 final). Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- Comisión Europea-CE. (2011b). *Recomendación de la Comisión de 27.10.2011 sobre la digitalización y accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital* (COM[2011]7579 final). Bruselas, Bélgica: Autor.
- Comisión Europea-CE. (2012a). *Commission Staff Working Document Quadrennial Periodic Report on behalf of the European Union on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention* (SWD[2012]129 final). Bruselas, Bélgica: Autor.
- Comisión Europea-CE. (2012b). *Comunicación sobre el contenido en el mercado único digital*. (COM[2012]789 final). Bruselas, Bélgica: Autor.
- Comisión Europea-CE. (2013). *Libro Verde Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores* (COM[2013]231 final). Bruselas, Bélgica: Autor.
- Comisión Europea-CE. (2014). *Cómo funciona la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea-CE. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una estrategia para el mercado único digital de Europa* (COM[2015]192 final). Bruselas, Bélgica: Autor.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas-DOCE. (4 de enero de 2003). Reglamento N° 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (L1, p. 1). Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas-DOCE. (29 de enero de 2004). Reglamento N° 139/2004 del Consejo de 20 de enero de 2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas (L24, p. 1). Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (11 de julio de 2000). Resolución del Consejo de 26 de junio de 2000 relativa a la conservación y promoción del patrimonio cinematográfico europeo (C193, p. 1). Comisión Europea.

- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (9 de diciembre de 2005). Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2005 relativa al patrimonio cinematográfico y la competitividad de las actividades industriales relacionadas (C323, p. 57). Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (25 de julio de 2006). Decisión del Consejo N° 2006/515/CE de 18 de mayo de 2006 relativa a la celebración de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (L201, p. 15). Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (29 de noviembre de 2007). Resolución del Consejo N° 2007/C 287/01 de 16 de noviembre de 2007 relativa a una Agenda Europea para la Cultura (C287, p. 1). Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (27 de octubre de 2009). Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (C257, p. 1). Comisión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (15 de abril de 2010). Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (L95, p. 1). Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (26 de enero de 2013a). Comunicación de la Comisión Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (C25, p. 1). Comisión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (15 de noviembre de 2013b). Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (C332, p. 1). Comisión Europea.
- Diario Oficial de la Unión Europea-DOUE. (20 de diciembre de 2013c). Reglamento N° 1295/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el Progra-

- ma Europa Creativa (2014 a 2020) y se derogan las Decisiones N° 1718/2006/CE, N° 1855/2006/CE y N° 1041/2009/CE (L347, p. 221). Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea.
- Donders, K., Loisen, J. & Pauwels, C. (2014). Introduction: European media policy as a complex maze of actors, regulatory instruments and interests. En K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (Eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 1-35). Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Donders, K., Pauwels, C. & Loisen, J. (2014). *The Palgrave Handbook of European Media Policy*. Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Frau-Meigs, D. (2002). “Excepción cultural”, políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo. *Quaderns del CAC*, 14, 3-18.
- Germann Avocats. (2010). *Aplicación en la Unión Europea de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Estudio solicitado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo. Ginebra, Suiza: Parlamento Europeo-Departamento Temático B: Políticas estructurales y de cohesión.
- Graber, C. (2006). The new UNESCO Convention on cultural diversity: A counterbalance to the WTO? *Journal of International Economic Law*, 9 (3), 553-574.
- Grant, P. (2011). The UNESCO Convention on cultural diversity: Cultural policy and international trade in cultural products. En R. Mansell & M. Raboy (Eds.), *The Handbook of Global Media and Communication Policy* (pp. 336-352). Londres, Inglaterra: Blackwell Publishing.
- Guèvremont, V. (2013). *Preliminary reflection on the implementation of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in the digital age*. Informe elevado a la 4ª Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Recuperado el 10 de enero de 2015 de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2490278

- Katsirea, I. (2014). The television without frontiers directive. En K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (Eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 297-311). Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Loisen, J. (2014). Mainstreaming culture in EU external relations through protocols on cultural cooperation: Fostering or faltering cultural diversity? En K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (Eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 509-525). Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Mattelart, A. (2006). *Diversidad cultural y mundialización*. Barcelona, España: Paidós.
- Obuljen, N. & Smiers, J. (2006). *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Making it work*. Zagreb, Croacia: Institute for International Relations.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2001). *Declaración universal de la Unesco sobre diversidad cultural*. París: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2005). *Convención sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales*. París: Autor.
- Richieri Hanania, L. (Ed.). (2014). *Cultural diversity in international law. The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Abingdon, Inglaterra: Routledge.
- Richieri, L. & Ruiz Fabri, H. (2014). European media policy and cultural diversity at the international level: The EU's role in fostering the implementation of the 2005 UNESCO Convention. En K. Donders, C. Pauwels & J. Loisen (Eds.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (pp. 493-508). Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Rioux, M., Deblock, C., Gagné, G., Tchéhouali, D., Fontaine-Skronski, K. & Vlassis, A. (2015). *For a diversified Networked Culture. Bringing the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (CPPDCE) in the digital age*. Montreal, Canadá: Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation.

- Sauvé, P. & Steinfatt, K. (2000). Towards multilateral rules on trade and culture: Protective regulation of efficient protection? En Productivity Commission and Australian National University (Ed.), *Achieving better regulation of services* (pp. 322-352). Canberra, Australia: AusInfo.
- Ward, D. (2008). *The European Union and the culture industries. Regulation and the public interest*. Cornwall, Inglaterra: Ashgate.